

Título del trabajo: La finalización de la educación primaria nacional. Los últimos años de la acción directa del Estado nacional en la educación primaria. Período 1961–1978.

Autores:

Guillermo Ruiz – Universidad de Buenos Aires / CONICET (gruiz@psi.uba.ar; gruiz@derecho.ub.ar)

María Laura Mauceri – Universidad de Buenos Aires (mlmaucer@yahoo.com.ar)

Resumen:

Una de las transformaciones de mayor envergadura, en la historia reciente del sistema educativo argentino, estuvo dada por los erráticos procesos de transferencia de los servicios nacionales de educación primaria ejecutados entre los años 1961 y 1978. En este artículo abordamos lo que denominamos la finalización de las políticas de *acción directa* del Estado nacional en materia de educación primaria. Describimos analíticamente el proceso de transferencia de los establecimientos nacionales de educación primaria, ejecutado por diferentes gobiernos, civiles y militares, entre los años 1961 y 1978. En primer lugar, estudiamos sus antecedentes inmediatos y destacamos algunas de las características que adoptó su implementación, sobre las continuidades que se pueden evidenciar en cada una de las etapas de la transferencia. En segundo lugar, nos concentramos en los cambios acontecidos en el plano académico de la educación primaria nacional. Finalmente, realizamos observaciones generales sobre algunas de las consecuencias que dicho proceso ha tenido en la evolución ulterior de la educación básica y de su coordinación.

Palabras claves: educación primaria – transferencia – desregulación académica – políticas educativas – currículum

Title: The ending of national primary schooling. The last years of National State direct action on primary education. 1961–1978.

Abstract:

This article focuses on one of the major recent transformation of Argentinean educational system: the primary schooling decentralization. This policy was implemented by the national government between 1961 and 1978. We call this educational policy as the ending of national State direct action on primary schooling. First, we describe the educational decentralization process, which was implemented by civil and military authorities during this historical period. We assert that it is possible to find several continuities among these policies, despite the different and subsequent national governments. Then, we study the curricula changes in primary schooling during this time. Finally, we point out some of the main consequences that the primary schooling decentralization has had on the further basic education development and its coordination.

Key words:

Primary schooling – decentralization – academic deregulation – educational policies – curriculum

El estudio de las políticas educativas nacionales contemporáneas puede ser comprendido en gran medida a la luz de las transformaciones que el Estado argentino ha efectuado sobre la organización institucional y académica del sistema educativo en las últimas décadas. Una de las transformaciones de mayor envergadura estuvo dada por los erráticos procesos de transferencia de los servicios nacionales de educación primaria ejecutados entre los años 1961 y 1978. En este artículo abordamos lo que denominamos la finalización de las políticas de *acción directa* del Estado nacional en materia de educación primaria. A través de esta conceptualización hacemos referencia a las prestaciones educativas de nivel primario que el Estado nacional desarrolló en territorios provinciales en virtud de la ley 4.874 de 1905 o bien de las creaciones efectuadas bajo el imperio de la ley 1.420 de 1884. Entre dichas prestaciones además se encontraban las escuelas primarias ubicadas en la ciudad Capital Federal de la República. Vale destacar que según el artículo 5° de la Constitución Nacional, la educación primaria constituye una responsabilidad de los gobiernos provinciales. Sin embargo, desde el inicio de la conformación del sistema educativo argentino, el Estado nacional participó de manera protagónica en la oferta educativa de nivel primario ya sea a través de subvenciones (lo que se denominó *acción indirecta*), o bien por medio de la regulación de los estudios y el otorgamiento de la validez oficial de los títulos y también mediante la creación de escuelas primarias en los territorios nacionales primero y en la provincias a partir de 1905. Todas esas instituciones no sólo fueron creadas por las autoridades nacionales, sino también sostenidas financiera y académicamente, bajo la supervisión del Consejo Nacional de Educación (CNE).

En este artículo describimos analíticamente el proceso de transferencia de los establecimientos nacionales de educación primaria, ejecutado por diferentes gobiernos, civiles y militares, entre 1961 y 1978 y nos concentramos en el plano nacional, es decir, en las políticas que la administración central del sistema ejecutó en este período. En primer lugar, estudiamos sus antecedentes inmediatos y destacamos algunas de las características que adoptó su implementación, sobre las continuidades que se pueden evidenciar en cada una de las etapas de la transferencia. En segundo lugar, nos concentramos en los cambios acontecidos en el plano académico de la educación primaria nacional. Finalmente, realizamos observaciones generales sobre algunas de las consecuencias que dicho proceso ha tenido en la evolución ulterior de la educación básica y en su coordinación sistémica.

1. El encuadre y la transferencia de escuelas nacionales de educación primaria

Hasta la década de 1950 la educación primaria en la Argentina presentaba los dos sectores que actualmente la componen: público y privado, pudiendo distinguir en el primer sector entre las escuelas nacionales y las provinciales. Las escuelas nacionales dependían

del CNE, sin embargo un número destacable de dicha oferta dependía de la Dirección Nacional de Educación Media y Superior ya que constituían las *escuelas de aplicación* de las Escuelas Normales Nacionales. También había escuelas que dependían de Secretarías de Estado y del Comando General del Ejército. Las escuelas provinciales dependían de los órganos de gobierno provinciales correspondientes. Las escuelas privadas a su vez habían dependido de varios organismos nacionales pero a partir del año 1959 estuvieron bajo la órbita de la Superintendencia Nacional de Educación Privada (SNEP) o de bien de organismos provinciales.

La tensión entre centralismo y federalismo signó la política educativa desde 1905 (cuando el Estado nacional comenzó a crear escuelas primarias nacionales en las provincias que lo solicitaban) pero se acentuó a partir de 1955 cuando se inició la discusión y la elaboración de medidas tendentes a transferir los establecimientos nacionales a los gobiernos jurisdiccionales donde se encontraban ubicados. Desde entonces comenzó a cuestionarse el rol del gobierno federal como prestador de servicios educativos de nivel primario aunque no se contempló acabadamente las capacidades efectivas que tenían las provincias para asumir esta responsabilidad. La burocratización del gobierno de la educación primaria y el escaso espacio cedido a las diferencias regionales fueron los principales problemas denunciados por los promotores de la transferencia. Con el argumento de superarlos se implementó la transferencia de los establecimientos primarios nacionales ubicados en las provincias. En este punto resulta necesario definir al Estado como arena de conflicto en la que precisamente se desarrollan tensiones cuya resolución se explica en cada coyuntura y contexto particular. En la concreción de toda política pública intervienen diversos actores, cuyos conflictos de intereses, en cuanto a los contenidos normativos de una política, afectan el proceso entero de implementación de ésta. La relación Estado–Sociedad se estructura así en torno a las diversas *tomas de posiciones* (o *políticas*) de los diferentes actores sociales involucrados. El aparato estatal interiorizará tensiones al privilegiar o censurar determinados intereses sectoriales en detrimento de otros (Oszlak, 1992). De esta forma las acciones desarrolladas por las burocracias estatales deben ser entendidas no simplemente como la implementación de normas sino como el resultado de variados intentos por compatibilizar intereses diversos y conflictivos de las diferentes clientelas estatales y de los regímenes políticos que dirigen el país en cada período histórico particular.¹

Si consideramos el contexto histórico de referencia del tema aquí analizado, podemos destacar que diversos estudios han puesto de manifiesto cómo a partir de las décadas de 1940 y 1950 se evidenció un avance de concepciones ideológicas que articularon los intereses de los diversos grupos que sustentaron el *principio de*

subsidiariedad del Estado y constituyeron la corriente hegemónica desde la conducción del Ministerio de Educación (Braslavsky, 1985; Paviglianiti, 1991; Tedesco et. al., 1987). Dentro de este panorama sobresale la postura histórica que sustentó el sector católico en relación con la educación. Según la Iglesia, los deberes del Estado en materia educativa apuntan a respetar los derechos fundamentales de las personas. Dicho respeto supone un apoyo positivo y concreto por parte del Estado. El principio de subsidiariedad del Estado presume así un doble contenido: uno negativo (el Estado debe respetar y hacer respetar la iniciativa de las personas y comunidades menores) y uno positivo (debe tomar la iniciativa para procurar a los individuos y comunidades menores todo aquello que sólo el Estado puede brindar o puede procurárselo mejor que los particulares). Aplicado este principio a la educación formal, el Estado tiene el deber de respetar las iniciativas privadas, que expresen el natural y legítimo dinamismo social; y tiene el deber de obrar por sí mismo, prestando servicios educativos que hagan falta para satisfacer necesidades sociales no atendidas. Así, el objetivo permanente de la acción del Estado es la plena vigencia del principio de igualdad de oportunidades educativas (Equipo Episcopal de Educación Católica, 1985).

En tal sentido podemos sostener que luego de la autodenominada Revolución Libertadora que derrocó al gobierno constitucional del Gral. Perón, en 1955, se armonizaron la posición de la Iglesia (que reclamaba *justicia distributiva de fondos públicos*, es decir, la distribución de subsidios en función del número de alumnos y no de los criterios de equidad según necesidad) y el desarrollismo. Según la ideología desarrollista, la educación constituía una inversión, cuya rentabilidad sería compensada por los salarios futuros que se percibirían en la vida laboral de los egresados del sistema educativo. Dentro de dicho marco ideológico y político se llevaron a cabo sustanciales reformas en diferentes sectores y niveles educativos.

Debemos destacar que si bien la errática política de transferencia se comenzó a ejecutar a partir de 1961 durante el gobierno de Arturo Frondizi, sus antecedentes se remontan a la década previa. Asimismo, fue la política educativa promovida por los gobiernos de facto de los '60 y '70 con lo que se profundizó el camino hacia la descentralización plena del sistema a treinta años luego de su inicio. En el período 1976–1983, cuando se concluyó con la transferencia de escuelas primarias nacionales, se compatibilizaron las posiciones tradicionalistas de la Iglesia y el neoliberalismo económico que dieron lugar la transferencia completa de la educación primaria y de los servicios de educación de adultos, al vaciamiento curricular en los diferentes niveles del sistema y a la agresiva intervención de las universidades nacionales en el marco de un proyecto educativo represivo.

La transferencia de escuelas primarias nacionales fue justificada tanto en términos político-administrativos cuanto en términos curriculares. Desde este último se sostenía que la regionalización podía constituir una alternativa para romper la homogeneidad curricular, permitiendo una mayor adecuación a la diversidad de contextos socio-culturales. El debate sobre la transferencia desde el plano curricular incluía discusiones en torno a los contenidos educativos y también sobre los mecanismos utilizados para definirlos. Las propuestas descentralizadoras estaban así asociadas con planteos participativos que aseguraran respuestas reales a las exigencias locales, como también con postulados y esquemas autoritarios, donde la descentralización aparecía fundamentalmente como un mecanismo de adecuación a las posibilidades de cada sector social y regional.

Un primer antecedente estuvo dado por el Decreto Ley 7.977/56 por el que se restableció el funcionamiento del CNE. Entre sus considerandos, la norma estipulaba que el CNE debía tener facultades para “convenir, según ciertas reglas, la transferencia de escuelas a las provincias”. En su artículo 11 se autorizaba a transferir los servicios nacionales sin ninguna especificación (“en las condiciones que establezcan los convenios que concierte ‘ad referéndum’ del Poder Ejecutivo”). Pero no se llevaron a cabo medidas de transferencia. En 1957 se realizó una Conferencia de Ministros en la cual se destacaron algunos problemas que debían solucionarse en el caso de la transferencia de servicios: los recursos (de hecho se proponía una actualización de la ley 2.737 que modificara los índices de coparticipación federal), los derechos del personal docente traspasado y se recomendaba el gradualismo en las transferencias, comenzando por las provincias con mayores recursos (para afrontar esta responsabilidad).

En concordancia con estos cambios ideológicos sobre la organización institucional de la educación primaria, los proyectos de ley presupuestos de la Administración Pública Nacional para los ejercicios correspondientes a los años 1960, 1961 y 1962 aprobados por las leyes 15.021, 15.796 y 16.432, respectivamente, hacían referencia a las transferencias de escuelas y ampliaban los alcances de la medida a otros servicios nacionales que se presten en jurisdicción provincial (MCyE, 1977). A partir de entonces podemos reconocer diferentes períodos, en los cuales las provincias suscribieron convenios de transferencia de servicios educativos:

a) **Período 1961–1962:** se celebraron 11 convenios de transferencia.ⁱⁱ La transferencia de establecimientos nacionales de educación primaria al gobierno de la provincia de Santa Cruz que fue dispuesta en el año 1962 por medio del Decreto PEN N° 495. El gobierno del Dr. Frondizi había evidenciado su intención de transferir las escuelas primarias nacionales a los gobiernos provinciales donde se encontraban ubicadas por medio de las leyes de presupuesto nacional en las que se autorizaba a los gobiernos provinciales a

convenir la transferencia de los servicios nacionales educativos y de salud, entre otros. Así lo reflejan las leyes N° 15.021 de 1959 y N° 15.796 de 1960, ambas de Presupuesto de la Administración Pública Nacional. De hecho este decreto disponía la transferencia unilateral de los servicios nacionales de educación primaria a todas las provincias, sin embargo fue derogado luego de la caída del gobierno de Frondizi por el Decreto PEN N° 7.814/62. Este último disponía que las escuelas seguirían bajo la órbita del CNE salvo en los casos que las legislaturas provinciales hubieran ratificado el convenio firmado con el PEN (como los casos de Neuquén, San Luis y Santa Cruz). Sin embargo, por medio de los decretos N° 8981/62 y N° 4860/64 se aceptaron las devoluciones de las escuelas primarias transferidas a las provincias de San Luis y de Neuquén respectivamente. Por ende, solo se hizo efectiva la transferencia de los establecimientos ubicados en la provincia de Santa Cruz (23 escuelas). De todos modos, esta última transferencia iba a ser concluida recién en 1974 (ley 20.676) por la cual se dispuso el traspaso de los inmuebles de los establecimientos. No existió un compromiso financiero del Estado nacional en relación con los ejercicios venideros, ni tampoco se garantizó taxativamente el mantenimiento de los derechos adquiridos por el personal transferido. Los docentes nacionales reaccionaron y se opusieron; se evidenciaron demoras en los cobros de los salarios.

b) **Período 1968–1970:** se realizaron varias reuniones de ministros de educación entre los años 1966 y 1969. Las provincias requirieron especificaciones para estimar qué servicios serían los transferibles, la oportunidad, los problemas patrimoniales, las previsiones presupuestarias y la mejora de infraestructura. Durante este período se firmaron ocho convenios de transferencia, sin embargo el gobierno inconstitucional del Gral. Onganía al dictar la ley N° 17.878 (en 1968) ratificó la transferencia de las escuelas primarias a las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro (680 escuelas).ⁱⁱⁱ En la Tercera Reunión de Ministros de Educación de 1970 se retomó el tema de la transferencia y si bien hubo oposiciones por parte de las provincias, se la dispuso aunque se acordaron 2 requisitos: a) su carácter gradual; b) un cambio en el sistema de coparticipación federal de impuestos. Ese gobierno dictó además la ley N° 18.586 de 1970 que intentó unificar los criterios que regulaban los traspasos de los servicios nacionales (de educación, salud, entre otros) a las jurisdicciones pero no contemplaba financiamiento adicional para los gobiernos jurisdiccionales que les permitiera afrontar la administración de servicios amplificados. En el caso educativo la situación se tornó crítica sobre todo para las provincias más pobres ya que la oferta educativa nacional de nivel primario llegaba, incluso, a duplicar a la oferta educativa provincial del mismo nivel de escolarización. Ambas leyes fueron incorporadas dentro del *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971–1975*. Por otro lado, en el artículo 15 de la ley 18.586 se derogó la Ley Láinez (ley N° 4.874), sancionada en 1905 y por la cual el

Estado Nacional había fundado escuelas primarias nacionales en las provincias que lo solicitaban.

Estas políticas educativas eran consideradas acertadas y fundamentadas a partir de razones doctrinarias y constitucionales, como desde el punto de vista de la eficacia, **conviene que la responsabilidad de la educación** primaria y aún media **repose en las autoridades locales (provinciales y municipales)**, sin perjuicio de una lúcida labor técnica por parte de la Nación (Mignone, 1970, p. 199; lo destacado es propio).

En la Cuarta Reunión de Ministros de Educación de 1971 se volvió a discutir el tema y se acordó la creación de un Consejo Federal de Educación para, entre otras cuestiones, abordar la operacionalización de las transferencias. Durante el gobierno peronista el tema de las transferencias no fue abordado. El Plan Trienal 1974–1977 intentó modificar las políticas educativas para integrarlas en políticas de redistribución de los bienes económicos y de las oportunidades sociales. Pero hacia fines de 1974 se dispuso la interrupción de las políticas que habían comenzado a instrumentarse durante la gestión de Taiana.

c) **Período 1978–1980:** el gobierno inconstitucional del Gral. Videla dictó la ley N° 21.809 (Decreto PEN N° 1.231) por la que se transfirieron las escuelas primarias nacionales a todas las provincias donde se hallaban ubicadas. También dictó la ley N° 21.810 (Decreto PEN N° 1.230) por la que dispuso la asignación de competencias en la prestación del servicio de educación primaria a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.^{iv} El traspaso fue unilateral y se trató de una medida impulsada por el Ministerio de Economía. Aunque el argumento explícito fue la descentralización y la calidad del servicio, lo concreto fue la disminución del peso que tenía en el presupuesto nacional el sostenimiento de la educación pública primaria y pre-primaria ya que se dejó a cargo de las provincias las erogaciones que por cualquier concepto se originaran por las transferencias.^v

En el año 1980 a través de la ley de facto 22.221 se creó la Dirección Nacional de Educación Primaria dentro del MCyE y se disolvió así al CNE. Esta medida fue presentada como parte de la federalización del sistema educativo. Sin embargo, al desaparecer este organismo también lo hacía el carácter (limitadamente) colegiado y participativo del gobierno del nivel primario y se modificó sustancialmente el estilo de conducción.

En suma, podemos sostener hasta aquí que por la forma en que fue ejecutada, la transferencia no propició mayores niveles de participación de los involucrados en el diseño curricular, al contrario: clausuró toda posibilidad eventual en esa materia. Además la adaptación curricular de los planes de estudio no siempre estuvo dinamizada por requerimientos culturales locales sino por debates ideológicos generales. El estilo de conducción educativa fue coherente con el gobierno represivo nacional y no se crearon

instancias más efectivas de participación, es más, se eliminaron las formas participativas tradicionales. En tal sentido, resulta elocuente una circular que la Subsecretaría de Educación envió a los colegios el 20 de febrero de 1978:

Los maestros y profesores no intervendrán en la formulación de los objetivos, caracterizaciones y nómina de contenidos. Es necesario aceptar de una vez por todas que la función docente consiste en educar y que su titular no debe ser sustraído de esta labor con intervenciones que finalmente carecen de mayor efecto. Los maestros y profesores tendrán de ahora en adelante 5 funciones principales en el acto de educar: 1) conocer e interpretar cabalmente los objetivos generales y particulares establecidos; 2) concebir y ordenar las actividades que permitan llegar al logro de los objetivos; 3) realizar esas actividades en el aula; 4) proceder en el aula y fuera de ella de tal manera que signifique en todo momento un agente educador positivo y coherente; 5) evaluar las conductas de los alumnos con arreglo a los objetivos generales y particulares que les serán dados... (Subsecretaría de Educación, 1978)

2. Los contenidos curriculares en la educación primaria nacional a partir de 1955

En septiembre de 1955, luego del golpe de Estado que derrocó a gobierno constitucional, se nombró presidente a Eduardo Lonardi, militar proveniente del nacionalismo católico. En noviembre de ese mismo año Lonardi fue reemplazado por otro militar, Pedro Eugenio Aramburu, quien estuvo en funciones hasta 1958. Con una sucesión de cuatro ministros de educación entre 1955 y 1958,^{vi} se produjo un desmantelamiento de la estructura pedagógica peronista en los textos, los planes de estudio y en las rutinas escolares. En 1956 se aprobó el *Programa de Educación Primaria* (MCyE, 1956). Allí se presentaban modificaciones respecto a la reforma curricular de 1947 pero se mantenía la misma organización: *Programa de conocimientos* y *Programa de desenvolvimiento*.

El primero indicaba, con expresión sintética, el contenido de conocimientos, propios de cada grado (desde 1° inferior a 6° grado), realizando las siguientes observaciones (MCyE, 1956):

Aritmética y Geometría: materias instrumentales a desarrollar por el maestro, quien determinaba los detalles de cada punto, teniendo en cuenta el ambiente de la escuela, la capacidad de sus alumnos y el tiempo asignado en el horario. Se indicaba además que, una vez logrado el dominio perfecto de los conocimientos indicados para el grado, podía trabajarse sobre los temas del curso siguiente.

Lenguaje: estudio de las funciones oracionales con el objetivo de que los alumnos se familiarizaran con el vocabulario técnico de la asignatura. Se procuraba que los niños hablaran con corrección, "lean con provecho y escriban con claridad" (MCyE, 1956). Las nociones de gramáticas se incluían en el programa de desenvolvimiento, ya que este programa tenía como finalidad proporcionar ocasiones para ejercitar el lenguaje.

Lectura: ejercitación con mayor intensidad a medida que se fuera afirmando el dominio de esa técnica en el estudio y consulta de textos y libros diversos. El maestro enseñaba a

estudiar y a perfeccionarse en el “arte” de leer: “si la página elegida estuviere relacionada con la unidad de trabajo, esta clase de lectura se dará en el tiempo asignado a desenvolvimiento; si no estuviere relacionada la unidad, la clase se dará en la hora semanal de lenguaje” (MCyE, 1956).

Recitación: la clase de recitación se daba en el tiempo asignado al desenvolvimiento; de lo contrario, en la hora semanal al lenguaje. En todos los grados, se estudiaba de memoria, para recitar, poesías y prosas breves. En los grados inferiores, no debía pasar una semana sin que los alumnos aprendieran una poesía breve. En los grados intermedios no debía pasar una semana o quincena sin realizar ese mismo trabajo y, en los superiores, debía establecerse con regularidad el estudio de una poesía o fragmento selecto por mes. Se proponía que el maestro enseñe a declamar, pero la finalidad del trabajo quedaba cubierta con la recitación de memoria y una clara expresión (MCyE, 1956).

Redacción o composición: Se afirmaba que a través de ella se lograría el dominio de lo estudiado y se perfeccionaría la expresión escrita ya que se tornaría clara y sencilla (MCyE, 1956).

Caligrafía: el docente enseñaba a perfeccionar la letra de sus alumnos. La letra debía cuidarse hasta en las anotaciones y apuntes (MCyE, 1956).

Nociones gramaticales: no se desarrollaba un curso ordenado de gramática sino que se llamaba la atención del alumno sobre el hecho gramatical del trabajo de la unidad o en la hora semanal de lenguaje. La gramática estaba siempre presente en la corrección de las expresiones orales y escritas de los alumnos (MCyE, 1956).

Otras asignaturas: los programas de Geografía, Historia, Educación Cívica y Naturaleza, formaban parte del programa de desenvolvimiento. Según estos programas, debían ser considerados en clase. Los programas de materias especiales no presentaban comentarios. El programa de **Defensa Civil** era presentado como una preocupación permanente para el docente. Se desarrollaba a partir de 4° grado (MCyE, 1956).

De esta forma, el *Programa de Conocimientos*, quedó conformado por las siguientes asignaturas: Aritmética, Geometría, Lenguaje, Geografía, Historia, Naturaleza (el estudio de la Anatomía y Fisiología del organismo humano comenzaba en 5° grado; en los demás grados, sólo se enseñaban conocimientos que concernían a su higiene), Defensa Civil (a partir de 4° grado), Ahorro y Previsión, Música (los estudiantes de 1° inferior debían asistir sólo a la clase de música; los de los otros grados podían concurrir todos juntos; se estableció un listado de marchas, himnos y canciones de enseñanza obligatoria), Dibujo y Labores.

Con respecto al *Programa de Desenvolvimiento* era analítico y abarcaba las mismas asignaturas que el Programa de Conocimientos, excepto las de Aritmética y

Geometría, en todos los grados, y la de lectura–escritura, en los grados inferiores. Este programa, además del título de cada “unidad”^{vii} y de cada “motivo de trabajo,”^{viii} distinguía tres partes:

1) **Correlación informativa**; a partir de 2º grado, estaba organizada en las siguientes asignaturas: Geografía, Naturaleza, Historia, Educación Moral y Cívica e Idioma Nacional. El docente debía mantener el sentido de esa unidad de conocimiento, orientando el trabajo de sus alumnos hacia los conceptos centrales y fundamentales y no hacia las limitaciones específicas de cada asignatura (MCyE, 1956).

2) **Trabajos del alumno**; fueron los medios para lograr que los alumnos logaran los conocimientos indicados bajo la dirección del maestro. Este trabajo, tal como lo indicaba específicamente el programa, “será personal –individual– pero realizado en un ambiente social y con espíritu y voluntad de colaboración solidaria” (MCyE, 1956). Los trabajos enumerados sólo eran propuestas para el docente, no tenían carácter imperativo.

3) **Propósitos formativos**; indicaban los valores, aptitudes y hábitos a incorporar a través del trabajo realizado por los alumnos, los conceptos elaborados y el ambiente en que éstos se movían (MCyE, 1956).^{ix}

En síntesis, las tres partes mencionadas hacían referencia a los materiales que eran elaborados, los medios para elaborar el material y las finalidades que se perseguían en esa elaboración. Este Programa de Desarrollo era adaptado por el docente a las particulares condiciones del ambiente donde estaba la escuela, a las “capacidades de los alumnos” y a los elementos que disponía. Aún cuando Urbanidad, no aparecía como asignatura especial en estos programas, el maestro debía prestar atención permanente a todo lo relacionado con esta asignatura. Se debía practicar en todo momento, e incorporar como hábitos de vida, las normas de respeto, pulcritud, elegancia y caballerosidad en los varones, y delicadeza y femineidad en las niñas. Además, indicaba con precisión cómo conducirse con sus pares, con sus superiores, con sus padres y miembros de la familia, con las personas mayores, con los extraños, en la escuela, en el aula, en la calle, en el cine, en los espectáculos públicos, en el deporte. También especificaba cómo debían presentarse, saludar, tratar, despedirse, cómo debían desenvolverse en la mesa, cuándo hablar y cuándo callar, cuándo permanecer de pie y cuándo sentarse. Todos los aspectos enunciados, respondían a los buenos usos y costumbres, muestra de respeto para consigo mismo y con los demás. Se señalaba en el documento que este aspecto de la educación no tendría un horario asignado ya que se pretendía que dichas reglas de urbanidad se cumplieran con espontaneidad en todo momento. Era el maestro quien dispondría del tiempo y el momento apropiado para su enseñanza.

Durante el gobierno de Arturo Frondizi, el CNE, en su sesión del día 24 de marzo de 1959, resolvió la aprobación de los nuevos programas para la Educación Primaria. Se dispuso a su vez la publicación de los nuevos programas para conocimiento de los docentes, y se los invitó a realizar las observaciones necesarias. Se estableció la aplicación de dichos programas en el curso de 1959, con carácter de ensayo, en las escuelas comunes del Instituto Félix Bernasconi bajo el control del Instituto de Investigaciones Pedagógicas, pertenecientes a dicho instituto y con la colaboración de la Comisión Redactora, la que tuvo a su cargo la coordinación de las distintas asignaturas. De esta manera se organizaron las unidades de trabajo de 1° a 3° y la correlación de temas de enseñanza sistematizada de cuarto a sexto grado (MCyE, 1958).

Este programa fue preparado para todas las escuelas primarias, insistiendo en la necesidad de una adaptación local en cada caso. Se planteó en el dictamen de la Comisión de Didáctica la imposibilidad de llegar a un acuerdo en lo que respecta a la inclusión de los contenidos dentro del programa Moral, tales como: “La noción de Dios, creador de todo lo existente. Deberes hacia Él. El cumplimiento de la Ley Moral o Divina” (MCyE, 1958) ya que contradecía los principios de la ley 1.420, en vigencia. De esta manera se elevó la disidencia para que fuera resuelta por el CNE. En el mencionado dictamen, quedó determinado que al restablecerse la ley 1.420 de Educación Común (en sesión del 12 de setiembre de 1956) resultaba necesaria una reforma inmediata para darle a la enseñanza primaria un “sentido más democrático, formativo” de acuerdo con el “desarrollo intelectual de los alumnos y las exigencias de una educación integral” que se adecuará a las realidades regionales (MCyE, 1958).

El plan de estudio de 1° inferior a 6° grado abarcaba las siguientes asignaturas: Lenguaje, Matemática, Geografía, Naturaleza, Moral y Civismo, Trabajo Manual, Música, dibujo, Locomoción y Recreación, Labores (solamente en las escuelas de niñas a partir de 2° grado). También se incorporaron otras materias: Economía doméstica (los temas estaban incluidos en los programas de diversas asignaturas, por lo que no tuvo una asignación horaria específica, excepto en las escuelas que presentaron posibilidades materiales para la enseñanza práctica de cocina, en las cuales ésta comenzaba en 4° grado), Ahorro y Previsión (incluía la enseñanza del ahorro dispuesta por ley 9.527), Defensa Civil y Seguridad Vial (no tenía una asignación horaria específica. Para el programa de Defensa Civil, que comenzaba a partir de 4° grado, se aconsejaba consultar el libro “Solidaridad” editado por el Comando General de Defensa Antiaérea).

Se estableció una distribución semanal de la carga horaria de todas las asignaturas, presentando entre 8 horas (en 1° inferior) a 6 horas semanales (en 6°) de Lenguaje y 6

horas semanales promedio a lo largo de toda la educación primaria en Matemática, por ejemplo. Asimismo, en relación con la organización de los horarios se sostenía que:

“se recordará que la segunda y tercera hora de clase son las de mayor rendimiento de la actividad escolar, en consecuencia, las distintas asignaturas ocuparán oportunamente esas horas, excepto las denominadas especiales que sólo podrán dictarse a partir de la tercera hora” (MCyE, 1958).

El horario, sin embargo, no era rígido, el docente con conocimiento de la Dirección de la Escuela, podía alterar la cantidad de horas otorgadas en la semana escolar, respetando la totalidad del tiempo quincenal correspondiente a cada materia.

2.1. La situación en los Departamentos de Aplicación de las Escuelas Normales

Las Escuelas Normales contaban con los Departamentos de Aplicación como espacios de instrucción y práctica. Dichos departamentos sufrieron en este período modificaciones que afectaron su política curricular. En 1961, la Resolución Ministerial N° 757 dispuso que debían ponerse en práctica a partir del curso lectivo de 1962 en los Departamentos de Aplicación de las Escuelas Normales, el *Plan Básico Común* y el *Programa Sintético Básico Común*. Dicha resolución establecía que durante el transcurso del siguiente año, los Departamentos de Aplicación se iban a guiar para el desarrollo de los programas sintéticos, por los analíticos que habían sido preparados por el CNE y las autoridades provinciales correspondientes, según se trataran de Escuelas Normales Nacionales de la Capital Federal o de las diferentes provincias. Cuando las autoridades provinciales no hubiesen aprobado los programas analíticos para sus escuelas, las Escuelas Normales Nacionales se guiarán por los programas analíticos aprobado por el Consejo Nacional de Educación (MEyJ, 1965).

Este Plan Básico Común implicó una modificación en el máximo de horas semanales de clase en los grados inferiores, como así también una nueva distribución horaria, consecuencia del ajuste efectuado en las distintas asignaturas que lo conformaban. De esta manera en los Departamentos de Aplicación anexos a las Escuelas Normales Nacionales, comenzó a regir a partir del curso lectivo de 1962, la siguiente distribución horaria máxima de tareas: 1) Grados inferiores (1° inferior, 1° superior, 2° y 3°): 25 horas semanales de clase. Las asignaturas correspondientes a estos cursos eran: Lenguaje (Lectura, Escritura, Iniciación Literaria, Vocabulario y elocución, Composición, Nociones sintácticas y morfológicas, Nociones ortográficas), Matemática Aritmética y Geometría (intuitiva), Historia (Nacional), Moral y Civismo, Geografía, Naturaleza, Trabajo Manual, Labores (sólo para niñas a partir de 1° superior), Canto y Música, Dibujo y Actividades Físicas; 2) Grados superiores (4°, 5° y 6°): 27 horas semanales. Las asignaturas eran: Lenguaje (Lectura, Escritura, Iniciación Literaria, Vocabulario y elocución, Composición,

Nociones sintácticas y morfológicas, Nociones ortográficas), Matemática (Aritmética y Geometría intuitiva), Historia (Nacional y Universal, ésta última sólo en 6°), Moral y Civismo, Geografía, Naturaleza, Trabajo Manual (sólo para varones a partir de 4°), Labores (sólo para niñas a partir de 4°), Economía Doméstica, Canto y Música, Dibujo y Actividades Físicas.

El programa de estudios estaba organizado por: Motivo de Trabajo (1° inferior a 3°); Correlación de asignaturas (Historia, Geografía, Moral y Civismo, Naturaleza), en los grados superiores (de 4° a 6°). Como quedó explicitado en la Nota Circular N° 45/61 donde constaban las orientaciones e instrucciones para la aplicación de los nuevos programas de Educación Primaria en los Departamentos de las Escuelas Normales dependientes del Ministerio de Educación y Justicia:

En los grados inferiores las correlaciones están previstas, pero el maestro no se ajustará a ellas como a una trama rígida (...) En los grados superiores, la individualización de las asignaturas no significa que ha de volverse a la separación de los contenidos de las asignaturas, como si fueran independientes entre sí. Lo que se ha querido es dar una mayor independencia al educador para la organización del programa, permitiendo establecer las correlaciones que considere más convenientes y adecuadas (...) Las llamadas materias especiales deberán articularse con las restantes actividades, para ampliar convenientemente las finalidades educativas de la globalización (MEyJ, 1965).

Se insistía, a su vez, en la intensificación del estudio particular de la *lengua nacional*, como núcleo fundamental de toda actividad escolar ya que “determina la progresiva espiritualización del niño y contribuye a su creciente participación en la vida comunitaria” (Nota Circular N° 45/61). Posteriormente, en una nueva Nota Circular N°31/62, se realizaron nuevas orientaciones e instrucciones donde se especificaron que las correlaciones se organizaban para atender a su estructura y a su contenido. Según su estructura, podían ser de tipo vertical, horizontal, gráfico, por proyecto. De acuerdo con el contenido, podían ser globales (todas las materias) o parciales (algunas materias o solamente dentro de una materia).

3. Los lineamientos curriculares en la década durante la década de 1970

En los años '60, la publicación *La Obra* promovía la necesidad de un cambio. En 1961 allí se afirmaba:

“la escuela, desde la época sarmientina, ya cumplió una importante etapa civilizadora. Pero en este momento tiene un atraso de medio siglo: pareciera prácticamente paralizada porque, pese a los esfuerzos que desde hace algún tiempo se realizan, son luces de bengala que nacen y se apagan en las esferas burocráticas” (Finocchio, 2009, p. 153).

La preocupación y la necesidad de cambio fue una constante en la segunda mitad del siglo XX. Tanto en el discurso como en la definición de políticas educativas, el nivel primario tuvo prioridad durante los años previos a 1976. Tal como han coincidido varios autores, esto se debió a la confianza depositada en la educación como factor del

crecimiento económico que llevó además a que los gobiernos que se sucedieron en el poder entre los años 1966 y 1973 adhirieron a estrategias regionales de expansión del sistema educativo (Tedesco et. al., 1987, p. 62).

Durante la corta presidencia de Marcelo Levingston (1970-1971), con José Luis Cantini como Ministro de Cultura y Educación, se presentó el proyecto de *Bases para el curriculum de las escuelas del Nivel Elemental* que abarcaba el primer ciclo (1°, 2° y 3°). A través de la Resolución N° 2.300/70 se aprobó, con carácter experimental, el proyecto para ser aplicado en el año 1971 en los establecimientos oficiales y privados dependientes del Ministerio de Cultura y Educación que habían sido elegidas para tal fin. Este documento educativo definido como “la totalidad de actividades y aprendizajes que el alumno realiza bajo la responsabilidad de la escuela” (MCyE, 1970), es decir, específico para cada escuela. Por lo tanto, cada institución educativa debía elaborar su propio diseño curricular, seleccionando, adaptando y agregando actividades, contenidos, metodologías dentro de los lineamientos aprobados por las autoridades educativas. Planteada como revolución educativa, colocaba en el centro a la escuela, a la cual definía como una comunidad de familias, vecinos, docentes y alumnos. Esta libertad de acción estaba acompañada de información, asesoramiento y supervisión. En consecuencia, el documento presentado desarrollaba: 1) Nociones fundamentales y esquemas; 2) Bibliografía; 3) Especificaciones acerca de objetivos (generales, del nivel y específicos de aprendizaje), personalización e individualización, socialización, regionalización, interrelación entre los distintos integrantes de la comunidad escolar, organización del trabajo, técnicas de evaluación y diagnóstico, horario, material didáctico y mobiliario, planificación y programación de la tarea escolar, conducción, servicios escolares, criterios morales y cívicos y, finalmente, contenidos de Lengua, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Música, Artes Plásticas Educación Física y Actividades Libres (torneos, excursiones, visitas, campamentos, manifestaciones artísticas, estudio dirigido, trabajos de nivelación, coro; en escuelas de jornada completa: idioma extranjero) y modelos de actividades para cada una de las áreas. Es interesante señalar que dentro de las especificaciones emanadas del documento aparecía la propuesta de evaluación permanente y la indicación de la promoción automática dentro del ciclo, es decir, que no existía la repetición del grado hasta completar el ciclo.

Posteriormente, bajo la presidencia del Gral. Lanusse, con Gustavo Malek como Ministro de Educación, se presentaron los nuevos lineamientos curriculares para ser aplicados a partir de 1972 (Resolución N° 79/72) de 1° a 7° grado en los Departamentos de Aplicación de la Administración Nacional de Educación Media y Superior y en las Escuelas Primarias que había seleccionado el CNE y la SNEP. Los contenidos y actividades que se proponían en los lineamientos podían ser adaptados por cada unidad educativa a las

características propias de cada región y por cada maestro según los niveles de maduración del grupo. Tenía por finalidad obtener los *mejores resultados posibles en el aprendizaje* y procurar brindar a cada alumno la oportunidad de alcanzar *metas acordes con su capacidad personal* (MCyE, 1972). De esta manera, se mantuvo el criterio sostenido en 1971, en el sentido de que el currículum fuera elaborado en el nivel de la unidad escolar, con el fin de respetar los principios regionales e *individualización de la enseñanza*.

Como parte de las características generales del proyecto presentado por la Comisión designada por Resolución Ministerial N° 2.887/71 (bis) se mencionaban los siguientes aspectos:

- 1) Promoción: se mantuvo la promoción automática de 1° a 2°; de 2° a 7° la promoción se hacía por grado, resultado de una evaluación permanente durante todo el transcurso del proceso de enseñanza y de evaluaciones finales que no eran definitivas.
- 2) Áreas curriculares: se recomendaba que el docente integrara las áreas al planificar (1° a 3°); de 4° a 7° se mantuvo la estructuración de las áreas propuesta en 1971.
- 3) Área técnico-económica: se integró **Iniciación** a la **Tecnología**, en el área de Ciencias Naturales. Contó con el apoyo del maestro de Actividades Prácticas. El campo de la Economía se incorporó al área de Ciencias Sociales.
- 4) Contenidos y actividades del área de salud: se integraron a las áreas de Ciencias Naturales y Sociales en 1°, 2° y 3°. En los demás grados, aparecieron algunos en Ciencias Naturales y Actividades Prácticas. A partir de 5° grado debían desarrollarse contenidos y actividades específicos.

Las áreas que comprendían dichos lineamientos curriculares eran las siguientes: Matemática, Lengua, Idioma extranjero (Inglés/Francés),^x Actividades Optativas^{xi} (aquellas que permitían la realización de los intereses individuales de los alumnos, permitiéndoles realizar una elección), Actividades Plásticas, Música, Educación Física, Ciencias Naturales, Iniciación en la Tecnología, Ciencias Sociales, Actividades Prácticas. Se plantearon, a su vez, objetivos generales para la Educación Primaria, objetivos específicos para cada una de las áreas, organizando la propuesta curricular en: unidades, contenidos e instrucciones específicas, con *actividades sugeridas* en algunas áreas, para cada uno de los cursos.

Tal como algunos trabajos han demostrado, a partir de 1976 se profundizaron los problemas de deserción escolar y repetición. Incluso reapareció el analfabetismo, un problema ya casi inexistente en el país. Uno de los aspectos más significativos de este período tuvo como objetivo primordial el disciplinamiento de los sujetos que transitaban por nuestro sistema educativo,

“pedagógicamente puede producirse como restauración del orden, las jerarquías y la autoridad (...) Se aspiraba, más profundamente a lograr la internalización de patrones de

conducta que aseguraban la permanencia de valores propugnados” (Tedesco et. al., 1987, p. 27)

La dictadura militar fusionó en su discurso pedagógico, valores perennes bajo mensajes de patriotismo, de espiritualidad, disciplina y obediencia en los contenidos de los diseños curriculares de la época. La transferencia de escuelas a las provincias y la descentralización curricular producto de la misma, fue resuelta a partir de una serie de Contenidos Mínimos,^{xii} a los cuales debían ajustarse las provincias. El documento base en este período (1977) se denominó *Objetivos Pedagógicos del Nivel Primario* del Ministerio de Cultura y Educación. Sin embargo, los textos curriculares difirieron el tratamiento de determinados contenidos en el ámbito de cada región. Por ejemplo, como lo señala Juan Carlos Tedesco, el diseño curricular de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires no hacía mención a los valores religiosos mientras que en Santiago del Estero se implantó la enseñanza religiosa en las escuelas (Tedesco et. al., 1987, p. 56). En este contexto, el sistema educativo se fragmentaba, bajo una línea de políticas de descentralización que se sucedieron, a pesar de las diferentes coyunturas políticas que les dieron sustento.

4. La creación del *organismo de coordinación del sistema* como contracara de la adopción de las posiciones subsidiarias del Estado en materia educativa

Ante las políticas de transferencia de los servicios nacionales de educación primaria y los cambios curriculares para este nivel -en el caso de las escuelas nacionales-, lo único que apareció como una iniciativa política sistémica nacional durante el período objeto de estudio, fue la creación de un organismo federal de coordinación educativa. El 15 de junio de 1972 el MCyE elevó al PEN el proyecto de ley de creación del Consejo Federal de Educación (CFE), organismo con la misión de planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política educativa nacional que, en los diferentes niveles del sistema, comprometieran la acción conjunta del Estado nacional y las provincias. En consecuencia, el Consejo Federal de Educación fue creado en el año 1972 por medio de la ley de facto 19.682. Según lo dispuesto en dicha norma, se apuntaba a que la política educativa nacional se concrete coordinadamente “sobre la base de los estudios y experiencias realizadas dentro de los lineamientos fijados por el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, ley 19.039, cuidando de respetar las necesidades de cada provincia o región.”^{xiii} Por lo que no tenía atribuciones para fijar políticas educativas ya que sólo podía planificar y coordinar acciones entre el Estado nacional y las jurisdicciones. Según la ley de creación sus funciones eran:

- planificar, acordar, asesorar los aspectos de la política educativa nacional de acción conjunta de la Nación y las provincias,

- coordinar acciones y proponer medidas para aprovechar recursos humanos, tecnológicos y económicos,
- proponer modificaciones a la legislación educativa vigente,
- acordar contenidos mínimos para cada nivel y criterios para el reconocimiento de equivalencia de estudios, certificados y títulos.

Se trataba de un proyecto político general de planificación nacional centralizada con adecuaciones regionales. Ello se reflejaba en su estructura institucional: 1) Asamblea de Ministros y 2) Comité Ejecutivo. Para obtener quórum se requería la mitad más uno de los miembros presentes. El Consejo Federal de Educación se expedía por *recomendaciones* (asuntos de competencia que le fijaba su ley orgánica) y por *resoluciones* (asuntos internos del cuerpo).

Las condiciones político–institucionales en que funcionó el Consejo Federal de Educación fueron diversas. Si tomamos la periodización que realizó Paviglianiti (1988) y la aplicamos al período estudiado en este trabajo, se pueden distinguir 3 etapas: 1972-1973, 1973-1976 y 1976-1983. En el primero y el tercero (por tratarse de dictaduras militares) el Consejo Federal funcionó más como un organismo de coordinación e implementación de políticas y acciones decididas desde el PEN para su ejecución en las jurisdicciones locales que como un organismo de compatibilización y coordinación de necesidades y requerimientos jurisdiccionales. Originalmente, el CFE no tenía organismos técnicos. El Comité Ejecutivo tenía competencias para organizar reuniones de organismos técnicos, planeamiento, empresariales, gremiales.

El tema de la transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias fue retomado e incluido en la agenda del CFE desde 1973. Durante el período 1973-1976 sólo tuvo 3 reuniones lo cual evidenciaba otro proyecto político. Había una alta homogeneidad entre las autoridades educativas nacionales y locales y ello se reflejó en las actas de las reuniones. Existió una preocupación por evaluar el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las jurisdicciones, “en orden de una política educativa de signo nacional, liberador y popular”. Posteriormente, entre 1976 y 1983, la situación fue diferente. Durante los 3 primeros años se mantuvo la organización original y se realizaron nueve reuniones. En el caso particular de las transferencias operadas en 1978, las decisiones emanaron del PEN y los gobernadores (designados por el PEN, con quienes mantenían relaciones a través del Ministerio del Interior) convalidaron obligatoriamente los convenios.

Recién durante el ministerio de Llerena Amadeo se dictó la ley de facto 22.047 en agosto de 1979 por la cual se unificaron los Consejos Federales de Educación (ley 16.682) y de Cultura (ley 19.473) y se constituyó así el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). Se fundamentaba que de esta forma se había tenido en cuenta la nueva situación

educativa generada por transferencia de los establecimientos escolares a Tierra del Fuego y a la MCBA. Se sostenía que la unificación en un solo Consejo fortalecería a ambos organismos. La misión del CFCyE ya no era la de planificar, asesorar, coordinar sobre la política educativa y cultural que comprometieran la acción conjunta de la Nación y las provincias sino que se determinaba explícitamente cual iba a ser la política: “afirmar el desarrollo educativo y asegurar la vigencia de la cultura nacional, su proyección en el mundo y la consolidación de los valores cristianos enraizados en la tradición del país” (artículo 1° de la ley 22.047). Se encuadraba así al organismo en el proyecto educativo autoritario de la dictadura. Se le incorporaron algunas funciones como las de proponer políticas y acciones tales como “medidas para que la acción cultural y educativa se estructure y organice a través de las instituciones naturales necesarias (familia, municipio, provincia, nación) y de organismos oficiales y privados representativos” (inciso g del artículo 2° de la ley 22.047). De esta forma, el CFCyE tomó la forma de un organismo centralizador de decisiones, conformado por los ministerios de los gobernadores interventores (que en eran delegados del PEN). Fue en última instancia la contracara de la adopción de posiciones subsidiarias en materia educativa por parte del Estado nacional.

5. La clausura de la educación primaria nacional

Hacia el año 1980, en uno de sus últimos documentos, el CNE sostenía que las jurisdicciones tenían capacidad para llevar a cabo la conducción administrativa, pedagógica y financiera de forma de hacerse cargo del servicio educativo de sus respectivas áreas. Con lo cual justificaba *declarativamente* la transferencia de los servicios nacionales de educación primaria. De todos modos, el mismo documento sostenía que si las jurisdicciones no tuvieran dicha capacidad, la Nación concurrirá con su apoyo y asistencia a reforzar los *aspectos carenciados* (CNE, 1980). Si bien no ha sido objeto de este trabajo el estudio de las *efectivas capacidades* políticas y técnicas de las jurisdicciones provinciales a la hora de hacerse cargo de los servicios transferidos desde la administración central del sistema cabría destacar que el contexto autoritario y represivo en cual acontecieron las efectuadas en 1968-1970 y en 1978, favoreció la influencia de los sectores nacionales y provinciales contrarias a la promoción de la educación pública.

Tal como lo planteamos al inicio de este trabajo, con posterioridad al golpe de Estado de 1955, se conjugaron la posición de la Iglesia en materia educativa (que reclamaba *justicia distributiva de fondos públicos*) con las concepciones desarrollista sobre la educación. En dicho contexto histórico e ideológico se promovieron e iniciaron las primeras políticas de transferencia de los servicios nacionales de educación primaria. Por otra parte, durante el período extendido entre 1976 y 1983 se compatibilizaron las

posiciones tradicionalistas de la Iglesia y el neoliberalismo económico lo cual propició el retiro del Estado en la promoción de la educación pública en el marco de un proyecto represivo acorde con un contexto de terrorismo de Estado. Se favoreció así la subsidiariedad del Estado en la educación. Los resultados fueron sumamente perjudiciales para la promoción y desarrollo de la educación pública. La descentralización de la educación primaria, la falta de un organismo sistémico y efectivo de coordinación académica e institucional así como el desfinanciamiento del sector, en contextos autoritarios, dieron lugar a una fragmentación educativa con consecuencias perjudiciales a largo plazo.

Lo que quisiéramos destacar finalmente es cómo estas políticas de transferencias educativas, con características similares en su ejecución a las llevadas adelante en el caso de la educación primaria, fueron retomadas por el gobierno de Carlos Menem cuando promovió la sanción de la ley 24.049 en diciembre de 1991. Por medio de dicha norma se llevó adelante la transferencia de la educación secundaria y terciaria nacional y se completó este proceso histórico (iniciado treinta años antes) de descentralización anárquica del sistema educativo nacional.

Bibliografía

- BRASLAVSKY, Cecilia (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- EDELSTEIN, Gloria (1999). Un capítulo pendiente: el método en el debate didáctico contemporáneo. *En: AAVV Corrientes didácticas contemporáneas*. Buenos Aires: Paidós, p. 75-89.
- FINOCHIO, Silvia (2009). *La escuela en la historia argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- OSZLAK, Oscar (1992). *Diagnóstico estratégico para la reforma del Estado en América Latina: orientaciones, metodologías e instrumentos*. Buenos Aires: Mimeo.
- PAVIGLIANITI, Norma (1991). *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del '90*. Buenos Aires: Coquena.
- PAVIGLIANITI, Norma (1988). *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Buenos Aires: MEyJ.
- SOLARI, Aldo (1977). Desarrollo y política educacional en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 3: 61-94. Santiago de Chile: CEPAL.
- TEDESCO, Juan Carlos, BRASLAVSKY, Cecilia y CARCIOFI, Ricardo (1987). *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fuentes

- EQUIPO EPISCOPAL DE EDUCACIÓN CATÓLICA (1985): *Educación y proyecto de vida*. Buenos Aires: Oficina del Libro.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (1980). *Transferencia de los servicios educativos dependientes del Consejo Nacional de Educación*. Nueva serie Estudio y documentos N° 2.
- MIGNONE, Emilio (1970). "Educación. Diagnóstico, pronóstico y prospección". En Presidencia de la Nación: *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional*. Buenos Aires: Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1978). *Circular de la Subsecretaría de Educación del día 20 de febrero de 1978*. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1977). *Transferencias de servicios educativos a las provincias. Antecedentes Legales*. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1970). *Bases para el curriculum de las escuelas de nivel elemental*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1972). *Lineamientos curriculares de 1° a 7° grado*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1958). *Programa de educación primaria. Anteproyecto*. Expte.N°23199-C-1958. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1956). *Programa de educación primaria*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA (1965). *Adopción de los planes de estudio y programas de educación primaria del Consejo Nacional de Educación. Modificación y agregados. Escuelas Normales*. Buenos Aires: Departamento de Educación del MEyJ.

ⁱ Según Oszlak, el análisis de la dimensión normativa del aparato estatal no incluye solamente el cuerpo de leyes, resoluciones, jurisprudencia administrativa o judicial y demás normas que constituyen el marco regulatorio del sector formal. La norma no es intrínsecamente legítima. El conjunto de normas conforma el sistema normativo del sector público siempre que éste las homologue por medio de su cumplimiento efectivo. Oszlak sostiene que la definición de una política pública supone establecer el sentido de una acción, por lo que conlleva elementos normativos y prescriptivos de los que se desprenden concepciones sobre un punto deseable futuro al cual se debería llegar a través de implementación de dicha política (Oszlak, 1992).

ⁱⁱ **Normas del período 1956 – 1964 vinculadas con las primeras transferencias de escuelas primarias nacionales:**

- 1956. Decreto ley 7.977: autorización general al CNE para transferir los servicios nacionales a las provincias
- 1959. Ley 15.021: Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 1959/1960; autoriza a realizar convenios de transferencias de escuelas primarias a las provincias
- 1960. Ley 15.796: Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 1960/1961; autoriza a realizar convenios de transferencias de escuelas primarias a las provincias
- 1961. Ley 16.432: Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 1961/1962; autoriza a realizar convenios de transferencias de escuelas primarias a las provincias
- 1961. Decretos de suscripción de convenios: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chubut, Formosa, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero; solamente fueron ratificados por Santa Cruz, Neuquén y San Luis
- 1962. Decreto 495: traspaso de todos los establecimientos de educación primaria dependientes del CNE cuya transferencia no se había concretado hasta entonces a las jurisdicciones provinciales a partir del período lectivo 1962
- 1962. Decreto 7.814: derogó al decreto 495/62, con excepción de las escuelas transferidas a Santa Cruz, San Luis y Neuquén
- 1962. Decreto 8.981: excluyó de la excepción del decreto 7.814/62 a las escuelas nacionales ubicadas en Neuquén, las que siguieron dependiendo del CNE
- 1964. Decreto 4.860: excluyó de la excepción del decreto 7.814/62 a las escuelas nacionales ubicadas en la provincia de San Luis

ⁱⁱⁱ **Normas del período 1968–1974 vinculadas con la segunda fase de las transferencias de escuelas primarias nacionales:**

- 1968. Ley 17.878: facultó al PEN a suscribir convenios con las provincias para transferir escuelas nacionales a las jurisdicciones con la excepción de las escuelas de frontera
- 1969. Decretos de suscripción de convenios: Buenos; La Rioja y Rio Negro. Transferencias concretadas
- 1970. Ley 18.586: derogó la ley Laínez de 1905 (ley 4.874)
- 1974. Ley 20.676: concluyó la transferencia de los establecimientos a Santa Cruz ya que dispuso el traspaso de los inmuebles.

^{iv} **Normas del período 1978–1980 vinculadas con la tercera fase de las transferencias de escuelas primarias nacionales:**

- 1978. Ley 21.809: facultó al PEN a transferir las escuelas nacionales a las provincias; lo cual se formalizaría a través de convenios entre el PEN y las provincias. Las provincias eran las responsables de todas las erogaciones que se originaran por la transferencia
- 1978. Decreto 1.231: reglamentó la ley anterior y dejó bajo dependencia del CNE al Hogar Escuela de Ezeiza y 4 escuelas especiales (2 en Córdoba, 1 en Jujuy y 1 en Santa Fe). La suscripción conjunta de los convenios se realizó en Santiago del Estero el 19/07/1978
- 1978. Ley 21.810: asignó a la MCBA y Tierra del Fuego la prestación de la educación pre-primaria y primaria a cargo del CNE en sus jurisdicciones y las hace responsables de todas las erogaciones que se originaran con la transferencia. El PEN fijaría la política educativa y los planes de estudios

- 1978. Decreto 1.230: reglamentó la anterior ley y dejó bajo dependencia del CNE al Instituto Félix Bernasconi, el Complejo Cultural de la Boca, la Biblioteca del Maestro y las escuelas especiales N° 1, N° 4, N° 5 y N° 8 de la MCBA
- 1979. Ley 22.047. Creación del CFCyE (derogación de leyes 19.682 de creación del CFE y 19.473 de creación del CFC)
- 1980. Ley 22.367: transferencia de los establecimientos y unidades educativas de nivel primario de la DINEA a las provincias, salvo los establecimientos anexos a las FFAA
- 1980. Decreto 2.814: reglamentó la anterior ley
- 1980. Ley 22.368: asignación de la prestación de los servicios de nivel primario de la DINEA a la MCBA y a Tierra del Fuego.

^v En cuanto a la educación de adultos, en el año 1980 el gobierno del Gral. Videla dictó dos leyes: la N° 22.367 que dispuso la transferencia de los servicios nacionales de educación de adultos a los gobiernos provinciales donde se encontraban ubicados y la ley N° 22.368 que estableció la asignación de funciones para la prestación de estos servicios a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

^{vi} Los ministros responsables del área educativa durante el período de gobiernos inconstitucionales 1955–1958 fueron: Atilio Dell’Oro Maini, Carlos Alberto Adrogué, Acdel Salas y Alberto Mecier.

^{vii} Unidad de trabajo (para 3° grado): *Nuestro Panorama Físico*. MCyE, op. cit., 1956.

^{viii} Motivos de trabajo (para 3° grado): *El territorio, El agua y El clima*. MCyE, op. cit., 1956.

^{ix} Propósitos formativos (para 3° grado): Confianza en la Divina Providencia. Amor y respeto a la naturaleza. Admiración por la belleza del terruño. La comunidad de origen y de fin del hombre es base de confraternidad. Aptitudes y hábitos: observación, comprobación, representación, orientación, estilización, construcción, modelado, aseo, esmero, buen gusto, esfuerzo, orden, colaboración. MCyE, op. cit., 1956.

^x Comenzaría a partir de 3° de la escuela primaria.

^{xi} Sus contenidos estaban constituidos por las actividades pero debían ser seleccionados teniendo en cuenta cuatro operaciones: investigar, organizar, crear y comunicar.

^{xii} “Dicha propuesta fue a su vez acompañada por una fundamentación que marcaba las orientaciones centrales sobre las cuales se apoyaba la unidad nacional en el concepto de las autoridades educativas” (Tedesco, et. al., p. 55).

^{xiii} Posteriormente, la ley 22.047 del año 1979 modificó su funcionamiento y organización y pasó a denominarse Consejo Federal de Cultura y Educación. El gobierno del Presidente Alfonsín intentó sancionar leyes para modificar su funcionamiento durante los primeros años de su gestión pero no tuvo éxito en dicho emprendimiento ya que el Congreso Nacional no sancionó los dos proyectos de ley que se habían presentando en este sentido. Sin embargo, sí sancionó un decreto reglamentario de la ley 22.047 (Decreto N° 934/84) que le dio su organización vigente hasta la sanción de la ley 26.206 en el año 2006.

Autores:

Guillermo Ruiz (gruiz@psi.uba.ar; gruiz@derecho.ub.ar)

Doctor en Educación (UBA); Master of Arts in Education (UCLA–USA); Licenciado y Profesor en Ciencias de la Educación (UBA); Profesor Titular Regular de “Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino” de la Facultad de Psicología (UBA) y de “Teoría y Política Educativa” de la Facultad de Derecho (UBA); Miembro de la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico (CONICET).

María Laura Mauceri (mlmaucer@yahoo.com.ar)

Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA); Docente de la cátedra de “Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino” de la Facultad de Psicología (UBA); integrante de los proyectos de investigación UBACyT – P822 y PICTO Educación N° 36488 (acreditado por ANPCyT), ambos con sede en el Instituto de Investigaciones en Psicología (UBA).